

# MENEMPATKAN MASYARAKAT PADA POSISI SENTRAL DALAM PROSES PEMBANGUNAN

Oleh: Soetomo \*

## Abstract

*The UNESCO defines the goals, objectives and the aims of development to be: not to develop things but to develop men. It means that the development process has to emphasize to promote the capacity of human resources and institutions in each community. Therefore in that process, community initiative and capacity in local level are very important. Nevertheless, governmental or non-governmental organization can execute some programs as an intervention in that process. In order that intervention has an impact to increase the capacity of the people, it has to use a principle; help the people to help themselves or intervention is a part of enabling process.*

## Pendahuluan

Wacana tentang pembangunan merupakan salah satu wacana yang paling populer di negara-negara sedang berkembang. Wacana ini berangkat dari konsep pembangunan yang pada mulanya bersifat umum, kemudian berkembang kepada konsep-konsep yang bersifat spesifik, seperti pembangunan ekonomi, pembangunan politik, dan pembangunan masyarakat. Dalam konsep-konsep yang spesifik, di samping mengandung unsur-unsur pengertian pembangunan pada umumnya, terkandung pula unsur pengertian khusus yang menjadi karakteristiknya. Tulisan ini berusaha melakukan identifikasi unsur-unsur spesifik dalam konsep pembangunan masyarakat guna memahami karakteristik dan prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam konsep tersebut.

Konsep pembangunan masyarakat menyiratkan keterkaitan antara pengertian pembangunan dan pengertian masyarakat. Pembangunan masyarakat berarti upaya membangun masyarakat atau sekumpulan orang,

---

\* Staf pengajar jurusan Sosiatri, Fisipol, Universitas Gadjah Mada.

dengan titik berat pada pembangunan masyarakat itu sendiri, atau pada aspek manusianya. Secara lebih tegas pengertian ini terungkap dalam definisi menurut UNESCO (dalam Poostchi, 1986: 1), yang menyatakan bahwa tujuan dan sarana pembangunan bukan membangun benda melainkan membangun manusia. Pernyataan tersebut memang tidak harus diartikan bahwa dalam pembangunan masyarakat usaha-usaha untuk membangun yang bersifat kebendaan atau pembangunan fisik sama sekali diabaikan. Pembangunan fisik tetap diperlukan, akan tetapi dalam rangka mendukung pembangunan aspek manusia dan masyarakatnya.

Apabila kita lihat secara historis perkembangan pelaksanaan pembangunan di negara-negara sedang berkembang mulai dekade 1960-an, maka akan tampak adanya kecenderungan untuk semakin berorientasi pada pendekatan yang lebih memperhatikan aspek manusia dan masyarakat. Setidak-tidaknya ada kemauan, usaha atau dorongan moral ke arah itu. Salah satu pertimbangan utamanya adalah karena belajar dari hasil pelaksanaan pembangunan sebelumnya yang menitikberatkan hanya pada aspek pembangunan ekonomi dan pembangunan fisik saja, tanpa membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Kecenderungan pendekatan pembangunan yang semakin memperlihatkan aspek manusia dan masyarakatnya tersebut dapat dilihat dari pentahapan pembangunan yang digunakan Perserikatan Bangsa-Bangsa (Poostchi, 1986).

Melalui berbagai pengamatan, pelaksanaan pembangunan di negara-negara sedang berkembang pada dekade 1960-an yang lebih berorientasi pada pembangunan ekonomi saja dinilai mengandung kelemahan. Di tengah-tengah laju pertumbuhan ekonomi yang menggembirakan, masih banyak lapisan penduduk miskin dan tuna karya yang bukan hanya tidak meningkat taraf hidupnya, bahkan tidak sedikit yang mengalami kemerosotan. Faktor-faktor yang diduga menyebabkan kondisi tersebut adalah: kecilnya akses pada pasar dan sumber daya, lemahnya kemampuan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya manusia, struktur sosial yang tidak seimbang, serta *urban bias* dalam pengambilan keputusan dan alokasi dana.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, pelaksanaan pembangunan pada dekade 1970-an diusahakan untuk lebih banyak menaruh perhatian pada aspek manusia dan aspek masyarakat. Hal ini tercermin dari judul *Socioeconomic Development* yang digunakan bagi pelaksanaan pembangunan pada yang periode tersebut. Judul tersebut secara eksplisit menunjukkan penonjolan aspek

sosial di samping aspek ekonomi. Implikasi yang diharapkan dari pendekatan tersebut adalah pertumbuhan ekonomi yang pesat dan berkesinambungan, berkurangnya pengangguran, berkurangnya dampak negatif di bidang kesehatan sebagai akibat kemiskinan, partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, dan kemandirian.

Muatan aspek kemasyarakatan dan kemanusiaan diharapkan semakin kental pada dekade 1980a-n dalam label *New International Economic Order*. Dalam dekade ini kondisi ekonomi secara nasional diharapkan sudah semakin mantap. Dengan demikian akan lebih memungkinkan prioritas pembangunan tidak diarahkan pada pemenuhan kebutuhan fisik dan ekonomi saja, melainkan juga pemenuhan kebutuhan yang lebih mengangkat harkat kemanusiaan, seperti partisipasi penuh dalam keseluruhan proses pembangunan, distribusi yang semakin baik dari hasil pembangunan, dan peningkatan *human dignity*.

Dalam kurun waktu berikutnya, terutama memasuki abad ke-21, kecenderungan tersebut agaknya akan terus berlanjut. Salah satu bentuknya adalah tuntutan pada masyarakat, terutama di tingkat komunitas lokal, untuk lebih mampu mengelola aktivitas pembangunan pada tingkat lokal secara lebih mandiri. Hal ini misalnya, juga dikemukakan oleh Christenson dan Robinson (1983:3) dengan argumentasi yang berpangkal dari kenyataan tentang kompleksitas pertumbuhan masyarakat dan peningkatan interdependensi dalam sistem ekonomi dunia. Kenyataan tersebut mengakibatkan pemerintah termasuk di negara-negara sedang berkembang harus banyak mencurahkan perhatian pada kebijaksanaan yang bersifat makro. Dengan demikian akan menjadi tidak realistis apabila penanganan masalah-masalah lokal semata-mata menggantungkan pada kebijaksanaan, program, dan dana yang berasal dari pemerintah. Untuk itu partisipasi masyarakat pada tingkat komunitas lokal dalam proses pembangunan — sejak proses perencanaan dan pelaksanaannya — semakin dituntut. Prasarana utama bagi kondisi itu adalah tumbuh dan berkembangnya kompetensi dan tanggung-jawab sosial masyarakat terhadap proses pembangunan pada tingkat komunitas. Dalam konteks ini, Selo Sumardjan (1993:124) mengemukakan tiga syarat yang dibutuhkan agar tumbuh iklim yang kondusif bagi partisipasi masyarakat, yakni tumbuhnya rasa ingin memperbaiki nasib, rasa *self confidence* dan keberadaan *critical mass* yang merupakan kelompok masyarakat yang mampu melihat lebih jauh dan lebih luas dari warga masyarakat yang lain.

Untuk kasus Indonesia, banyak pengamat menilai bahwa selama ini peranan pemerintah dalam proses pembangunan terlampaui besar dibandingkan peranan masyarakat sendiri. Melalui berbagai program pembangunan yang umumnya bersifat sentralistik, *top down*, ditambah dengan kehadiran berbagai lembaga yang sengaja diciptakan untuk mendukung program tersebut, penetrasi pemerintah menjadi sangat terasa. Kecenderungan tersebut semestinya perlu ditinjau kembali, setidaknya atas dasar pertimbangan internal dan eksternal. Pertimbangan internal berupa perlunya perubahan politik yang lebih mempertimbangkan kepentingan masyarakat dalam penentuan prioritas pembangunan. Pertimbangan eksternal berupa tuntutan yang muncul sebagai akibat arus globalisasi, sebagaimana dikemukakan Christenson dan Robinson tersebut, yang pada dasarnya mengarah pada kecenderungan demokratisasi, otonomi, dan peningkatan harkat kemanusiaan.

### Masyarakat Sebagai Subjek dan Objek

Besarnya perhatian pada aspek manusia dan masyarakat tersebut secara implisit menggarisbawahi arti penting pembangunan bukan hanya sebagai cerminan dari orientasi atas hasil (fisik) pembangunan itu sendiri, akan tetapi juga melibatkan besarnya perhatian pada orientasi atas proses. Pendekatan pembangunan masyarakat akan selalu melihat bagaimana determinasi masyarakat telah mendorong keterlibatannya dalam proses, dan seberapa jauh prakarsa masyarakat telah dikembangkan. Pendek kata, pembangunan masyarakat diartikan sebagai pengembangan kapasitas masyarakat untuk membangun. Konsekuensinya, masyarakat selalu diperlakukan, di samping sebagai objek, terutama sebagai subjek pembangunan.

Dalam banyak kesempatan, pernyataan seperti di atas terdengar sangat klise dan berkesan sebagai slogan kosong, karena tidak diikuti dengan pelaksanaannya. Padahal, di tingkat operasional, pelaksanaan dalam bentuk program dan aktivitas pembangunan masyarakat semestinya merupakan aktualisasi dari prinsip tersebut. Penjabarannya dapat berupa berbagai bentuk pandangan dan perlakuan terhadap masyarakat dalam proses pembangunan, mulai dari saat perencanaan sampai pelaksanaannya. Salah satu bentuknya adalah keterlibatan masyarakat ke dalam keseluruhan tahapan proses

pembangunan, khususnya dalam mengidentifikasi masalah dan kebutuhan, perumusan program, pengelolaan kegiatan, evaluasi dan pemanfaatan hasil-hasil pembangunan.

Partisipasi masyarakat berperan strategis dalam menentukan derajat relevansi pembangunan terhadap persoalan dan kebutuhan masyarakat. Di samping itu, partisipasi masyarakat itu sendiri merupakan wujud dari upaya peningkatan kapasitas masyarakat. Dalam hal ini perlu diingat bahwa pembangunan bukanlah proses yang sederhana. Pada tahap identifikasi masalah misalnya, proses ini tidak berjalan hanya dengan menanyakan atau mengamati secara sekilas kehidupan masyarakat — sebagaimana yang dibayangkan banyak orang. Cara seperti ini belum dapat mengungkapkan realitas permasalahan yang berkembang dalam masyarakat, sebab permasalahan yang dinyatakan masyarakat belum tentu sama dengan yang mereka rasakan. Permasalahan yang sesungguhnya tidak jarang masih terbenam di dalam realitas kehidupan sosial masyarakat sehingga yang tampak di permukaan belum tentu mencerminkan akar permasalahan atau persoalan yang paling aktual.

Partisipasi masyarakat dapat pula dilakukan pada tahap perumusan dan penyusunan program. Hal ini berarti masyarakat ditempatkan lebih dari sekedar sebagai konsumen pembangunan, sehingga diharapkan dapat memupuk rasa tanggung-jawab masyarakat terhadap jalannya program pembangunan itu sendiri. Partisipasi masyarakat ini dapat dilanjutkan sampai pada tahap pengelolaan program dengan sasaran agar masyarakat terbiasa, terlatih dan mampu mengelola program pada tingkat lokal, dan mampu mempercepat proses institusionalisasi perilaku membangun dalam kehidupan masyarakat. Pada tahap pelaksanaan pembangunan, partisipasi masyarakat sebenarnya merupakan manifestasi dari tanggung-jawab masyarakat untuk ikut memikul beban pembangunan, baik dalam dukungan finansial, material, tenaga maupun ide / pikiran. Pada tahap evaluasi hasil pembangunan, peran penting masyarakat terutama berkenaan dengan umpan balik yang diberikan terhadap seluruh aktivitas pembangunan. Tahap terakhir dari partisipasi masyarakat adalah dalam pemanfaatan hasil pembangunan. Berbeda dengan partisipasi masyarakat pada tahap-tahap sebelumnya yang sebenarnya merupakan konstruk kewajiban masyarakat sebagai warga negara, maka partisipasi masyarakat dalam tahap yang terakhir ini merupakan hak masyarakat. Melalui bentuk partisipasi ini, hasil pembangunan diharapkan



dapat dimanfaatkan secara merata dan adil oleh seluruh lapisan masyarakat.

Bentuk lain dari perwujudan prinsip memperlakukan masyarakat sebagai subjek adalah pandangan serta perlakuan terhadap faktor manusia dalam proses pembangunan. Dalam pendekatan pembangunan masyarakat, faktor manusia tidak semata-mata dianggap sebagai objek yang dapat dimobilisasi untuk meningkatkan produktivitas ekonomi, akan tetapi manusia terutama adalah aktor dan pelaku proses pembangunan. Dalam posisi tertentu, faktor manusia memang merupakan potensi pembangunan, sama halnya dengan sumber daya alam, yang dapat digerakkan dan dimanfaatkan untuk mencapai tujuan pembangunan. Walaupun demikian, dari sisi yang lain, faktor manusia mempunyai kedudukan yang berbeda dengan sumber daya alam, karena dalam melakukan mobilisasi sumber daya faktor manusia itu pulalah yang merencanakan dan melakukannya. Fungsinya sebagai potensi pembangunan yang dapat digerakkan dan dimobilisasi, mencerminkan kedudukannya sebagai objek, sedangkan fungsinya sebagai pelaku pembangunan merupakan manifestasi sifatnya sebagai subjek. Aktualisasi lainnya bagi prinsip masyarakat sebagai subjek pembangunan juga tercermin dalam program-program yang dirumuskan. Dalam arti, prinsip-prinsip dasar pembangunan masyarakat secara lebih operasional diterjemahkan ke dalam program-program fisik maupun non-fisik yang menstimulasi adanya perubahan sikap dan perubahan kelembagaan, sehingga mendorong kemandirian masyarakat dan kesinambungan proses pembangunan itu sendiri.

Pandangan di atas menuntut adanya redefinisi atas konsep-konsep yang berkaitan dengan partisipasi pembangunan yang lebih proporsional. Partisipasi di sini semestinya lebih menekankan pada keterlibatan dalam aktivitas pembangunan yang mensyaratkan adanya landasan kesadaran dan determinasi. Persyaratan tersebut harus dipenuhi, karena keterlibatan tanpa dilandasi oleh kesadaran dan determinasi tidak dapat disebut sebagai partisipasi melainkan lebih tepat disebut sebagai mobilisasi. Konsep mobilisasi mencerminkan kedudukan faktor manusia sebagai objek, bukan sebagai subjek.

## Perubahan Kelembagaan

Sebagai salah satu bentuk derivasi dari konsep umum tentang pembangunan, konsep pembangunan masyarakat memiliki ciri khas pada adanya pengakuan dan dipersyaratkannya unsur perubahan sosial dalam proses pembangunan. Proses pembangunan, yang secara inheren dimengerti dalam konteks perubahan fisik, perubahan teknologi, dan perubahan ekonomi, perlu untuk mempertimbangkan berbagai bentuk perubahan sosial yang mengikutinya. Salah satu bentuk perubahan sosial tersebut adalah perubahan kelembagaan. Sajogyo (1982:32-82) mengatakan bahwa setiap perubahan belum bisa dikatakan sebagai pembangunan sepanjang masyarakat belum mempunyai kelembagaan dan organisasi yang mampu menggerakkan masyarakat tersebut secara mandiri. Tanpa dukungan institusi yang mampu menggerakkan kemandirian, kesinambungan proses pembangunan menjadi terhambat, dan perubahan dalam pembangunan tidak dapat didistribusikan secara lebih merata. Belum melembaganya perilaku membangun dalam masyarakat akan menjadikan masyarakat lebih tergantung pada pelayanan dan sumber daya dari luar, tidak pada potensi internal yang mampu memobilisasi potensi dan sumber daya lokal.

Persoalan kelembagaan tersebut sebenarnya bermuara pada tiada atau langkanya lembaga yang dapat berperan sebagai agen perubahan. Untuk melakukan peran tersebut, sebuah lembaga dituntut bisa mengakar dan memiliki visi kritis terhadap perubahan yang dihasilkan dalam proses pembangunan. Namun demikian, terdapat beberapa alternatif yang bisa dilakukan untuk mengantisipasi langka/tiadanya aktor lembaga sebagai agen perubahan tersebut. Alternatif pertama adalah dengan melakukan modifikasi kelembagaan terhadap lembaga lokal yang terbukti mengakar dan secara efektif mampu menjadi media penggerak aktivitas massa. Alternatif kedua adalah melalui rekayasa kelembagaan dengan mengacangkokkan model lembaga dari luar masyarakat. Lembaga baru tersebut dirancang untuk menanggapi kebutuhan pembangunan, termasuk perubahan yang terjadi dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan kultural. Alternatif kedua ini dapat berjalan secara efektif sepanjang sosialisasi lembaga yang baru tersebut mampu menyentuh kehidupan masyarakat pada strata akar-rumput (*grass-root*).

Pada alternatif yang pertama, yakni modifikasi pada lembaga-lembaga tradisional lokal, umumnya menghadapi kendala yang bermuara pada persoalan intrinsik lembaga yang dipilih. Umumnya lembaga-lembaga

tradisional tersebut mampu berperan sebagai media yang efektif dalam tindakan komunal, namun kurang efektif dalam melakukan alokasi dan mobilisasi sumber daya. Lembaga gotong-royong misalnya, cukup efektif untuk menggerakkan warga masyarakat guna melakukan tindakan bersama pada objek-objek pembangunan, tetapi kinerjanya sangat tidak efisien, khususnya bila digunakan perhitungan rasional antara jumlah tenaga kerja, alokasi waktu, dan hasil yang diperoleh. Oleh karenanya, alternatif yang pertama semestinya lebih difokuskan pada modifikasi kinerja kelembagaan sehingga menjadi lebih efektif dan efisien.

Persoalan lainnya dari alternatif yang pertama ini berkenaan dengan vitalitas lembaga-lembaga yang dikembangkan. Rekayasa kelembagaan bagaimanapun tetap mengidealkan tumbuhnya lembaga sosial yang bisa bertahan dan cukup stabil dalam kurun waktu yang cukup lama. Namun demikian, perlu pula untuk memperhitungkan perubahan teknologi, ekonomi, dan tuntutan sosial yang berpengaruh terhadap kinerja lembaga. Kesenjangan antara kapasitas lembaga dengan tuntutan kebutuhan seringkali menjadi pemicu utama surutnya peranan sebuah lembaga sosial. Untuk itu, langkah-langkah rekayasa kelembagaan perlu pula memperhitungkan fleksibilitas format pengembangan kelembagaan khususnya berkenaan dengan perkembangan-perkembangan yang muncul di kemudian hari. Dan dalam konteks ini, keterlibatan masyarakat lokal pada rekayasa kelembagaan semakin dirasakan menjadi sangat strategis.

Permasalahan lainnya dapat muncul dari alternatif kedua. Rekayasa sebuah model lembaga baru sejak awal tidak dapat menghindarkan diri dari kesan sebagai kepanjangan tangan kepentingan pembentuknya. Kesan seperti ini menjadi lebih menyolok apabila di tingkat operasional kegiatan lembaga baru tersebut lebih banyak merepresentasikan kehadiran "orang luar" atau "orang-orang atas". Oleh karenanya, tantangan yang muncul pertama kali dari lembaga baru tersebut adalah bagaimana lembaga tersebut mampu mensosialisasikan visi pemberdayaan yang dilakukannya kepada masyarakat lokal. Lembaga, di samping dituntut untuk bisa mengakar, juga harus bisa menangkap aspirasi masyarakat di tingkat akar rumput (*grass root*) sehingga hal-hal yang diidealkan pada lembaga tersebut sama sekali jauh dari kesan kepentingan pembentuk lembaga atau kepentingan "orang-orang atas" yang diwakili oleh lembaga tersebut. Sebuah penelitian yang berkait dengan masalah ini menyebutkan bahwa lembaga cangkakan dari luar umumnya lebih berperan

sebagai saluran atas-bawah dibandingkan sebaliknya (Soetomo, dkk: 1994) Orientasi lembaga-lembaga cangkakan tersebut umumnya lebih kuat kepada kepentingan pihak pembentuknya, dan kurang bisa mengakar dalam kehidupan masyarakat.

## Pemanfaatan Sumber Daya

Karakteristik pembangunan masyarakat juga dapat dipahami dari tujuannya. Sebagaimana diketahui, tujuan pembangunan adalah peningkatan taraf hidup atau kesejahteraan masyarakat. Dalam pendekatan pembangunan masyarakat, tujuan yang hendak dicapai tidak terbatas kesejahteraan fisik dan ekonomi, tetapi menyangkut pula kesejahteraan fisik, mental, dan sosial. Pendekatan ini mengasumsikan bahwa setiap masyarakat memiliki berbagai sumber-sumber potensial (potensi alam, potensi manusia, atau potensi sosial) dan karenanya masyarakat tersebut berhak atas pemanfaatan hasil pengolahan potensi tersebut. Dengan asumsi yang demikian, suatu masyarakat dikatakan meningkat kesejahtraannya sepanjang kebutuhan-kebutuhan masyarakat tersebut semakin banyak yang bisa dipenuhi, baik menyangkut kebutuhan fisik, mental, maupun sosial. Dalam konteks ini, pembangunan masyarakat berkedudukan sebagai proses yang mendekatkan sumber-sumber yang tersedia kepada pemenuhan kebutuhan masyarakat melalui upaya pemanfaatan yang lebih optimal. Dengan perkataan lain, pembangunan masyarakat merupakan proses untuk mewujudkan hubungan yang serasi antara sumber-sumber yang tersedia dengan kebutuhan masyarakat. Hubungan yang serasi dari keduanya akan mendatangkan kesejahteraan yang lebih baik, dan hal sebaliknya akan memunculkan berbagai masalah sosial. Dalam rangka mewujudkan proses tersebut, dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi sumber daya, kebutuhan, pemanfaatan serta pengolahannya.

Identifikasi sumber daya mempunyai kedudukan yang cukup penting, karena faktor sumber daya merupakan determinan utama dalam usaha peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pemahaman tentang sumber dan potensi yang tersedia akan menuntut ke arah penentuan langkah yang tepat pula. Di samping itu, tidak jarang dijumpai sumber dan potensi pembangunan yang bersifat laten, dalam arti masyarakat belum menyadari keberadaan sumber tersebut, sementara taraf hidup masyarakat masih berada dalam



kondisi yang membutuhkan peningkatan dengan segera. Dalam konteks ini, proses identifikasi dapat berperan untuk mengangkat potensi yang masih bersifat laten tersebut ke arah permukaan sehingga keberadaannya dapat disadari dan dimanfaatkan secara optimal.

Studi-studi tentang pembangunan ekonomi umumnya memperlakukan sumber daya alam dan sumber daya manusia sebagai determinan utama untuk meningkatkan produktivitas. Dalam pendekatan pembangunan masyarakat, di samping tetap memperhatikan kedua sumber daya tersebut, dikaji pula tentang identifikasi sumber daya sosial. Sumber daya sosial umumnya sudah melekat dalam kehidupan masyarakat, berkembang melalui generasi ke generasi, dan tidak jarang mengandung unsur-unsur yang mendukung pada pencapaian tujuan pembangunan. Memang selama ini dirasakan bahwa dibandingkan dengan kedua sumber daya lainnya, sumber daya sosial sering kurang dianggap kurang konkrit, apalagi jika dilakukan identifikasi secara kuantitatif. Walaupun demikian, dalam kenyataannya sumber tersebut dirasakan keberadaannya dan tidak jarang menjadi faktor yang ikut berperan dalam menentukan kelancaran proses pembangunan. Sudah sewajarnya jika potensi tersebut perlu digali dan diidentifikasi.

Dengan menggunakan pendekatan historis tentang kehidupan masyarakat desa, Sartono Kartodirdjo (1987:163) mengemukakan tiga unsur sumber daya sosial-budaya di pedesaan, yaitu kepemimpinan, ideologi, dan kelembagaan. Ketiganya secara laten merupakan potensi besar untuk melepaskan kekuatan sosial yang dahsyat. Bagi masyarakat yang sedang berada dalam proses perubahan, pemanfaatan ketiga potensi tersebut perlu diteliti dengan melihat berbagai hambatan struktural yang dihadapi. Penelitian juga perlu dilakukan untuk melihat kemungkinan penyesuaian, transformasi, dan modifikasi sehingga potensi tersebut tetap relevan dan bahkan dapat ditingkatkan manfaatnya bagi proses pembangunan.

Dalam suatu penelitian yang dilakukan di beberapa desa di Propinsi Nusa Tenggara Timur, juga ditemukan beberapa bentuk kelembagaan asli pada tingkat komunitas lokal, yang bisa dianggap sebagai potensi sosial dalam pembangunan. Potensi tersebut diidentifikasi sebagai energi sosial kreatif (Sajogyo, 1994:154). Soedjatmoko (dalam Korten, 1988:19) juga menggunakan konsep energi sosial sebagai bagian dari sumber daya pembangunan. Melalui potensi yang disebut energi sosial tersebut, suatu masyarakat yang tidak

memiliki sumber daya alam yang melimpah akan tetap dapat mencapai kehidupan yang layak, karena mempunyai dinamika, kreativitas, dan kemampuan adaptif yang cukup tinggi yang berakar pada sistem sosial-budayanya. Memang ada sebagian pranata sosial yang muncul sebagai hambatan perubahan, namun sebagian yang lainnya justru dapat dimanfaatkan sebagai sumber daya pembangunan. Melalui modifikasi peranannya dalam konteks struktur fungsional, pranata sosial tersebut dapat dikenali, dikerahkan, dan dimanfaatkan untuk keperluan pembangunan dengan sedikit perubahan fungsinya (Colleta dan Kayam, 1987:6).

Di samping melihat arti penting identifikasi sumber daya, identifikasi kebutuhan juga merupakan langkah yang tidak kalah pentingnya untuk dilakukan sebelum suatu program pembangunan dirumuskan. Hal ini berangkat dari anggapan bahwa taraf hidup masyarakat akan meningkat sepanjang semakin banyak kebutuhan yang bisa dipenuhi.

Identifikasi kebutuhan yang tepat akan mengakibatkan program pembangunan yang dirumuskan benar-benar relevan dengan permasalahan yang berkembang dalam masyarakat, sehingga hasilnya betul-betul dapat dinikmati oleh masyarakat yang bersangkutan. Dalam kenyataan, identifikasi kebutuhan tersebut bukanlah pekerjaan yang selalu mudah dilakukan. Identifikasi yang dilakukan hanya dengan melihat permukaan kehidupan masyarakat sering kurang berhasil dan tidak memiliki relevansinya dengan kebutuhan yang sesungguhnya. Secara teoritik dikenal adanya empat jenis kebutuhan, yaitu kebutuhan yang dinyatakan (*expressed needs*), kebutuhan yang dirasakan (*felt needs*), kebutuhan normatif (*normatif needs*), dan kebutuhan komparatif (*comparative needs*). Klasifikasi tersebut mengingatkan bahwa identifikasi kebutuhan yang dilakukan secara sepintas justru akan memunculkan ketimpangan definisi kebutuhan, karena kebutuhan yang dinyatakan belum tentu sama dengan kebutuhan yang dirasakan. Demikian pula jika dikarenakan sempitnya wawasan dan rendahnya pengetahuan, identifikasi kebutuhan justru pada menunjuk pada kesimpulan yang absurd, yakni bahwa kebutuhan yang dirasakan masih lebih rendah dibandingkan kebutuhan normatif. Hal sebaliknya mungkin pula terjadi, walau pembangunan berhasil mengangkat taraf hidup samapi di atas batas minimal kebutuhan normatif, akan tetapi masyarakat merasa belum terpuaskan karena kebutuhannya didefinisikan secara komparatif dengan kebutuhan masyarakat

pada lapisan yang lebih tinggi. Oleh sebab itu, agar identifikasi kebutuhan bisa menjadi lebih realistis, perlu untuk memahami dan menyelami secara lebih mendalam berbagai dimensi kehidupan masyarakat yang bersangkutan.

### Intervensi Pembangunan

Sumber perubahan dan pembaharuan dalam masyarakat dapat berasal dari dalam maupun dari luar komunitas. Sumber perubahan tersebut dapat berupa tumbuhnya kehendak untuk berubah, atau tampilnya ide-ide baru untuk mewujudkan perubahan atau pembaharuan. Sumber perubahan dari luar dapat berupa kontak, baik langsung maupun tidak langsung, yang terjadi secara alamiah antara komunitas dengan lingkungan luar. Sumber perubahan dari luar juga dapat berjalan melalui berbagai bentuk inovasi atau pengenalan ide-ide baru yang secara sengaja diprogramkan dari luar. Bentuk yang terakhir ini mengandung makna bahwa perubahan dan pembaharuan dalam komunitas terjadi karena adanya intervensi dari luar. Walaupun demikian, apabila prinsip masyarakat sebagai subjek pembangunan tetap dipertahankan, maka meskipun perubahan pada awalnya didorong oleh intervensi dari luar, akan tetapi pada akhirnya perubahan dan pembaharuan harus tetap bersandar pada kompetensi dan tanggung jawab sosial masyarakat sendiri. Dengan demikian, intervensi dalam pembangunan masyarakat sebetulnya lebih berfungsi sebagai stimulan untuk mendorong tumbuhnya prakarsa dan teraktualisasinya potensi dari dalam. Berbagai bentuk perlakuan dan pelayanan dari luar hendaknya ditempatkan sebagai bagian dari *enabling process*. Apabila intervensi dianggap sebagai suatu bentuk uluran tangan atau bantuan dari luar kepada komunitas tertentu, maka berlaku prinsip: *help the people to help themselves*.

Mengingat hal tersebut, persoalan yang cukup mendasar dan sering dijumpai dalam pelaksanaan pembangunan masyarakat adalah menentukan proporsi intervensi yang tepat. Proporsi intervensi tersebut akan menentukan keberhasilan misi yang diemban dalam mewujudkan prinsip-prinsip pembangunan masyarakat. Apabila intervensi diwujudkan dalam bentuk bantuan dana atau barang, proporsi yang berlebihan memang dapat memberikan kesan sangat bermurah hati, akan tetapi kurang bersifat mendidik karena dapat mengakibatkan masyarakat menjadi tergantung terhadap bantuan dari luar. Apabila intervensi yang berlebihan diwujudkan dalam bentuk

perumusan program kegiatan, maka di samping akan memberikan kesan mendikte, juga kurang mendorong tumbuhnya prakarsa dan tanggung jawab sosial masyarakat. Sebaliknya, apabila proporsi intervensi terlalu kecil, mungkin kurang mampu merangsang tumbuhnya kreativitas dari dalam, sehingga kurang terlihat fungsinya sebagai perangsang dan pembangkit aktualisasi potensi masyarakat. Oleh sebab itu, pemberian proporsi intervensi yang tepat akan menjawab persoalan tentang seberapa jauh intervensi ke dalam suatu komunitas bisa ditolerir sehingga mampu mendorong terjadinya proses perubahan dan pembaharuan tanpa menimbulkan sifat ketergantungan, bahkan menciptakan kesinambungan proses pasca-intervensi. Pada umumnya kemampuan untuk menentukan proporsi yang tepat sangat ditentukan oleh kepekaan dalam membaca kondisi masyarakat dan referensi yang dimiliki tentang pembangunan masyarakat, baik pemahaman teoritik maupun pengalaman empirik.

Berbicara tentang intervensi dalam pembangunan masyarakat tidak dapat menghindari dari pembicaraan tentang hubungan antara masyarakat pada tingkat komunitas dengan badan/institusi yang melakukan intervensi. Dalam hal ini tidak dapat dikesampingkan peranan mediator di antara kedua pihak tersebut. Berdasarkan pengamatan pelaksanaan di lapangan, petugas lapangan atau kader pembangunan seringkali merupakan perpanjangan tangan dari badan/instansi yang memprakarsai program-program dalam pembangunan masyarakat. Dengan demikian tidak berlebihan jika mereka disebut sebagai ujung tombak dari badan/instansi tersebut untuk berhubungan secara langsung dengan masyarakat. Mereka berperan cukup besar dalam menentukan keberhasilan suatu program pembangunan masyarakat di lapangan. Bahkan dalam banyak kesempatan, peranan petugas lapangan berjalan dalam dua arah, yakni sebagai mediator dalam arus komunikasi atas-bawah dan komunikasi bawah-atas. Dalam komunikasi atas-bawah, mereka berperan sebagai penyampai pesan dan program dari badan/instansi. Dalam peran yang sebaliknya, mereka menyalurkan aspirasi masyarakat kepada badan/instansi yang melakukan intervensi.

Mengingat pentingnya tugas yang diemban, sebelum melakukan fungsi mediasi, petugas lapangan umumnya menjalani pelatihan, yang bermaterikan pengetahuan, skill, dan bekal sikap yang dibutuhkan di lapangan. Materi dalam pelatihan biasanya menyangkut hal ihwal tentang peranan petugas lapangan dalam pembangunan masyarakat, pengetahuan tentang masyarakat dan segala



persoalan/aspek yang terkait, pengetahuan tentang hal-hal /pihak-pihak yang terkait dengan pelaksanaan tugasnya. Di samping itu, dalam pelatihan petugas lapangan juga dibekali dengan keahlian yang berkenaan dengan kemampuan berkomunikasi dan mengambil keputusan. Dalam hal sikap, petugas juga dilatih untuk bertindak dalam kelompok dan masyarakat yang akan dihadapi. Dengan berbagai bekal tersebut, petugas lapangan diharapkan menjadi sosok yang kritis, sensitif, dan intuitif terhadap masyarakat, dan memiliki kemampuan untuk mengkomunikasikan intuisi, pengetahuan, dan keahliannya kepada masyarakat. Secara ideal, seorang petugas lapangan mempunyai kemampuan organisasi dan komunikasi yang digunakan untuk menjalin hubungan, dan mampu bersikap adaptif sehingga lebih lugas dalam menempatkan dirinya dalam kehidupan masyarakat.

#### Catatan Akhir

Asumsi dasar yang dibangun oleh pandangan pembangunan masyarakat adalah adanya penonjolan aspek manusia dalam proses pembangunan. Pandangan seperti hanya bisa menjadi kenyataan sepanjang didukung oleh wacana dan kebijaksanaan pembangunan yang memberikan peluang dan kesempatan kepada masyarakat lokal untuk melakukan swa-kelola terhadap proses pembangunan yang didasari atas peningkatan kapasitas masyarakat dalam melakukan identifikasi masalah dan kebutuhan, identifikasi sumber daya, serta kemampuan dalam mengantisipasi peluang. Hal ini berarti bahwa prinsip memperlakukan masyarakat sebagai subjek dan objek pembangunan seharusnya tidak berhenti sebagai slogan, melainkan perlu diaktualisasikan ke dalam kenyataan dengan bobot yang semakin besar pada kedudukan masyarakat sebagai subjek.

Untuk mewujudkan prinsip tersebut, di tingkat lokal perlu dibutuhkan lembaga yang, di samping mengakar, juga tanggap terhadap perubahan sehingga mampu berperan sebagai agen perubahan. Konstruksi lembaga seperti ini tidak harus berupa cangkakan model dari luar, akan tetapi bisa pula dikembangkan dari lembaga lokal yang potensial dan prospektif. Pengembangan lembaga lokal patut memperoleh prioritas sehingga energi sosial di tingkat lokal dapat berjalan secara efektif dalam pembangunan, sebagaimana yang menjadi perhatian pandangan pembangunan masyarakat.

Sepanjang pengembangan kelembagaan memang harus dilakukan dari luar, baik melalui intervensi lembaga pemerintah / non pemerintah, maka intervensi tersebut hendaknya dilakukan semata-mata sebagai stimulan bagi tumbuhnya prakarsa dan potensi lokal. Intervensi lebih didudukkan sebagai bagian dari *enabling process*, atau upaya untuk mengembangkan kapasitas masyarakat itu sendiri. Untuk keperluan tersebut, dibutuhkan kemauan politik pemerintah untuk merubah orientasi dan pendekatn dalam program-program intervensinya.

#### Daftar Pustaka

- Christenson, James A. and Jerry W. Robinson, *Community Development in Perspective*, Ames: Iowa State University Press, 1989.
- Colleta, Nat dan Umar Kayam, *Kebudayaan dan Pembangunan*, Jakarta: YOI, 1987.
- Kartodirdjo, Sartono, *Kebudayaan, Pembangunan Dalam Perspektif Sejarah*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1987.
- Korten, Davic C., *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Jakarta: YOI, 1988.
- Poostchi, Iraj, *Rural Development and the Developing Countries*, Oshawa: The Alger Press, Ltd., 1986.
- Sajogyo, "Modernization without Development in Rural Java" dalam *The Journal of Social Studies*, January, 1986.
- , "Pengembangan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Manusia Dalam Pembangunan Desa", makalah dalam *Seminar Nasional Pembangunan Pedesaan*, Yogyakarta: 1994
- , , *Kemiskinan dan Pembangunan di Propinsi Nusa Tenggara Timur*, Jakarta: YOI, 1994.
- Soetomo, dkk, "Pembangunan Masyarakat Desa di Indonesia: Peranan Pemerintah dan Partisipasi Masyarakat Desa", *Laporan Penelitian*, Yogyakarta: PAU Studi Sosial UGM, 1994.
- Sumardjan, Selo, *Masyarakat dan Manusia Dalam Pembangunan*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.